

De politieke aandachtscyclus voor openbaar bestuur en democratie

*Een inhoudsanalyse van troonredes van
1945 tot 2007¹*

**Gerard Breeman,
Arco Timmermans,
David Lowery,
Caelesta Poppelaars en
Sandra Resodihardjo**

Gerard Breeman is als docent Bestuurskunde verbonden aan de Wageningen Universiteit. Arco Timmermans en Sandra Resodihardjo zijn docent, David Lowery is hoogleraar, allen aan de Universiteit Leiden. Caelesta Poppelaars is postdoctoraal onderzoeker aan de Universiteit Antwerpen.

Correspondentiegegevens:

Dr. Arco Timmermans
Universiteit Leiden
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Departement Bestuurskunde
Wassenaarseweg 52
Postbus 9555
2300 RB Leiden
atimmermans@fsw.leidenuniv.nl

Samenvatting

Hoe hebben Nederlandse kabinetten het bestuurlijk en democratisch functioneren van de overheid op de politieke agenda geplaatst? In dit artikel wordt deze vraag beantwoord op basis van een inhoudsanalyse van alle troonredes tussen 1945 en 2007. Het theoretisch perspectief hierbij is het model van beleids-generaties. De belangstelling voor het functioneren van de democratie en het openbaar bestuur steeg vanaf de jaren zestig en liet sindsdien een golfbeweging zien. Waar andere thema's van regerings-beleid steeds meer hun vaste plaats in de troonrede kregen, wisselde de aandacht van kabinetten voor het functioneren van het overheidsapparaat nogal en verschoof hierbij ook steeds de nadruk van de ene dimensie van het thema naar de andere. Dit patroon klopt grotendeels met de theorie over beleidsgeneraties, maar deze theorie behoeft aanvulling met politieke en institutionele factoren, die mee helpen verklaren dat er tempowisselingen in het verloop van de aandacht optraden.

Inleiding

Kritiek op het openbaar bestuur is een dankbaar onderwerp in het publieke en politieke debat. Discussies over de kloof tussen bestuur en burgers, ongebreidelde regelnevelij en achterblijvende prestaties van de overheid laaien voortdurend op en zijn aanleiding tot voorstellen voor verandering. Het commentaar van externen op het functioneren van de overheid is vaak wel bekend. Minder bekend is hoe de overheid in de loop van de tijd zelf over haar functioneren heeft gedacht. Welke visies en voornemens hebben kabinetten ten aanzien van het functioneren van de democratie en het openbaar bestuur ontwikkeld? Welke thema's domineerden, welke nadrukken zijn er gelegd?

Een belangrijke en openbare politieke agenda van het kabinet is de troonrede, gepresenteerd aan het begin van het parlementaire jaar. Nagenoeg elke troonrede bevat ook passages over het functioneren van het openbaar bestuur. Daarin gaat het vaak over het verbeteren van de overheidsefficiëntie of het democratische gehalte van het staatsbestel. In de troon-

rede van 2008 constateerde de regering bijvoorbeeld dat burgers 'een overheid verlangen die betrouwbaar en duidelijk is'. Een jaar eerder had de regering aangekondigd te streven naar 'een slagvaardige en dienstbare overheid, die bondgenoot is van burgers'. Tijdens de beide Paarse kabinetten in de periode 1994-2002 ging het regelmatig over bestuurlijke vernieuwing (gekozen burgemeester, referendum), terwijl de no-nonsense kabinetten van Lubbers in de jaren tachtig meestal de doelmatigheid van de overheid bovenaan de agenda plaatsten.

Zo op het eerste gezicht lijkt het alsof de focus tijdens deze momenten van reflectie en aankondiging van verbetering door kabinetten afhankelijk is van de politieke kleur van de coalitie. Maar wanneer we naar de bredere context kijken, dan is evengoed een betoog te maken waarbij de politieke aandacht meebeweegt met een meer omvattende culturele dynamiek. De jaren tachtig vertegenwoordigen immers het no-nonsense tijdperk in een veel bredere zin, net zoals de jaren zeventig voor velen symbool staan voor democratiseringsidealen. Op deze wijze voorgesteld, lijkt er sprake te zijn van conjunctuurgolven in het politieke discours, die eerder verbonden zijn met algemene maatschappelijke trends dan dat deze bewust door 'de politiek' zijn aangedreven. In dit artikel analyseren wij of er sprake is van dergelijke conjunctuurgolven en in hoeverre achtereenvolgende kabinetten in staat zijn geweest om het democratisch, bestuurlijk en administratief functioneren van de overheid op de agenda te plaatsen. Met andere woorden: is er sprake van culture of van politieke agendadynamiek?

De basis voor deze analyse is een systematische codering van de inhoud van alle troonredes tussen 1945 en 2007. Ons onderzoek maakt deel uit van een breder longitudinaal onderzoek naar 'de politiek van de aandacht' in Nederland, waarin trendanalyses worden gemaakt van de onderwerpen die voorkomen in troonredes, regeerakkoorden, kamervragen, wetgeving, (departementale) begrotingen, media en in de publieke opinie. Wij beogen met dit onderzoek meer inzicht te krijgen in de manier waarop de aandacht voor beleidsproblemen over een lange tijdsperiode verloopt en hoe responsief het Nederlandse openbaar bestuur is.

De troonredes gebruiken wij als indicator voor de onderwerpen die de regering jaarlijks op de agenda zet. Hoewel troonredes voor een deel bedoeld zijn voor

parlementaire en ook wel buitenparlementaire *public relations*, hebben ze toch vooral inhoudelijke betekenis als de jaarlijkse presentatie van regeringsplannen. Uit onze analyse blijkt dat gemiddeld meer dan negentig procent van troonredes bestaat uit inhoudelijke beleidsuitspraken en dat iets meer dan zestig procent van alle uitspraken in de troonredes concrete beleidsplannen bevat (Breeman e.a. 2008a).

Onze analyse van de aandacht voor overheidsfunctioneren in troonredes plaatsen wij in een theoretisch kader over beleidsdynamiek op lange termijn. Dit kader geeft een volgorde aan van het verloop van politieke aandacht voor het overheidsfunctioneren. Op basis hiervan presenteren wij enkele verwachtingen over de wijze waarop en de richting waarin de aandacht zich ontwikkelt. Vervolgens presenteren wij onze empirische analyse, waarbij vijf naar voren komende subthema's rond het overheidsfunctioneren worden besproken. Deze worden met voorbeelden geïllustreerd. Hierna confronteren we onze theoretische verwachtingen met de empirische patronen en volgt een discussie.

Theoretisch perspectief op dynamiek in agendavorming

Culturele dynamiek staat centraal in de theorie over beleidsgeneraties. Deze theorie is in Nederland vooral door De Vries (1999, 2001) toegepast en is gebaseerd op het werk van Namenwirth en Weber (1987) over algemene culturele dynamiek. De Vries stelt dat er sprake is van elkaar afwisselende visies op beleid, die zich in een *vaste volgorde* aandienen. De Vries onderscheidt in zijn 'relatieve aandachtspara-digma' vier op elkaar volgende oriëntaties op beleid en bestuur van elk een periode van tien tot twaalf jaar, die met elkaar een cyclus van ongeveer een halve eeuw vormen. In deze cyclus wordt een focus op doeltreffendheid op korte termijn gevolgd door een nadruk op effecten op lange termijn, die daarna plaatsmaakt voor zorgen en voornemens rond democratisering, om ten slotte afgelost te worden door overwegingen van efficiëntie in beleid en bestuur. Zoals De Vries (2001: 394) stelt: 'Beleidsverandering wordt verklaard vanuit de verwaarlozing van beleidsaspecten in een voorgaande periode.' Het interessante van deze theorie is dat zij, meer dan bij de meeste andere benaderingen van agendavorming, voorspellingen mogelijk maakt over de inhoud van het verloop van de aandacht.

Vergeleken met de theorie over culturele dynamiek staat in de meeste theorieën over agendavorming veel meer de invloed van individuen, organisaties, instituties en incidenten centraal (Schattschneider 1960; Bachrach en Baratz 1970; Downs 1972; Kingdon 1984; Baumgartner en Jones 1993). In het werk van Kingdon (1984) bijvoorbeeld speelt het concept van de *policy entrepreneur* een belangrijke rol. *Policy entrepreneurs* zijn beleidsmakelaars die een politiek momentum, zoals een crisismoment, gebruiken voor het koppelen van problemen aan oplossingen en daarmee een onderwerp op de agenda plaatsen, vaak met een bepaald portret van het probleem daaraan verbonden. Deze en andere politieke agendavormingstheorieën gaan uit van een weerbarstig ontwikkelingspatroon waarbij beleid lange tijd laag op de agenda staat en slechts sporadisch door incidenten hoog op de agenda terecht komt. Baumgartner en Jones spreken in dit verband van een onderbroken evenwicht, een *punctuated equilibrium* (1993; Jones en Baumgartner 2005). Zij analyseren hoe ‘beleidsmonopolies’ worden opgebouwd en verdwijnen door te kijken naar de manier waarop actoren een probleem verwoorden en verbeelden. De aanname is dat actoren daarbij strategisch gebruikmaken van *policy venues*, zoals politieke arena’s en andere locaties om richting te geven aan de vorming van meningen en beelden. Er kan lange tijd stabiliteit en evenwicht bestaan, maar door oplopende druk kan een gehele of gedeeltelijke ontmanteling van het beleidsmonopolie volgen. Daarna volgt de opbouw van een nieuw beleidsmonopolie. Dit verloop van agendavorming en beleidsverandering hangt samen met de schaarsheid van aandacht: door cognitieve en institutionele beperkingen verdringen problemen elkaar van de agenda. Sommige zaken kunnen lang op een laag pitje staan of helemaal onzichtbaar zijn, maar dan plotseling in het middelpunt van de belangstelling komen. Na enige tijd verdwijnen ze vaak toch weer naar de achtergrond en komen andere onderwerpen prominent op de agenda.

Het relatieve aandachtsparadigma dat beleidsgeneraties onderscheidt en de theorie over het onderbroken evenwicht zijn complementaire theoretische benaderingen. De theorie van beleidsgeneraties van De Vries benadrukt sterk de culturele dynamiek en heeft minder oog voor mogelijke verschillen tussen beleidsterreinen, politieke systemen en insti-

tutionele factoren. De theorie van het onderbroken evenwicht van Baumgartner en Jones richt zich op het spel en de knikkers in een institutionele setting, maar spreekt zich tot dusver nog niet duidelijk uit over de inhoudelijke richting van de politieke aandachtsontwikkelingen. Wij onderzoeken de inhoudelijke verwachtingen over de aandacht voor onderwerpen rond het functioneren van het openbaar bestuur en plaatsen daarbij voorkomende themawisselingen in de context van de coalitiepolitiek in Nederland. Heeft de regeringssamenstelling effect gehad op de hoeveelheid aandacht die er was voor het functioneren van het openbaar bestuur en de toon die het kabinet daarbij koos? Wij leggen de mogelijke politieke verklaring voor aandachtswisselingen naast de theorie over beleidsgeneraties, die aandachtspatronen aan bredere culturele dynamiek koppelt.

De data voor deze analyse bestaan uit de jaarlijkse troonredes van alle naoorlogse kabinetten. Hoewel een kabinet elk nieuw parlementair jaar de bakens kan verzetten, veronderstellen wij dat dit vooral bij het aantreden van een nieuw kabinet gebeurt. We onderzoeken of de verschillend samengestelde kabinetten een eigen geluid hebben laten horen, of dat de verschuiving van aandacht voor het functioneren van democratie en openbaar bestuur dwars door kabinetsperiodes heen liep.

Strategie van dataverzameling

Wij hebben alle troonredes van 1945 tot 2007 op hun inhoud gecodeerd om de aandacht voor grote politieke en bestuurlijke thema’s in beeld te brengen. Hiervoor is een Nederlandse versie van een internationaal codeboek ontwikkeld, die direct aansluit op werk in de Verenigde Staten en Denemarken (Breeman en Timmermans 2007). Dit codeboek bestaat uit negentien hoofdcategorieën van beleid en bestuur en meer dan 200 subcategorieën (zie appendix 1). Hoofdcategorieën zijn onder andere gezondheid, macro-economie, milieu en het functioneren van openbaar bestuur en democratie. De Nederlandse versie van het codeboek is op onderdeelen aangepast om recht te doen aan de historische en institutionele context, maar wel steeds met het oog op de mogelijkheid tot internationaal vergelijkend onderzoek.

De troonredes zijn op het niveau van hele zinnen of deelzinnen gecodeerd. Hierbij is ook aangegeven

of de zin een beleidsinhoudelijke uitspraak bevatte met min of meer concrete voornemens. Ceremoniële uitspraken vormden in de meeste gevallen een klein percentage van de tekst en deze uitspraken hebben we verder niet op onderwerp gecodeerd. Gemiddeld hadden de troonredes voor bijna 92 procent beleidsinhoud. Enkele keren was de troonrede opvallend inhoudsloos, waarbij soms minder dan de helft van de tekst werd besteed aan het aankondigen van concrete beleidsvoornemens. In 1981 bijvoorbeeld maakte het al bij aanvang struikelende kabinet-Van Agt II de Majesteit in de Ridderzaal vrijwel sprakeloos. Door gaans waren de troonredes echter duidelijk gericht op het beleid voor het komende jaar.

Met behulp van het codeboek en de gehanteerde coderingsregels is een dataset opgebouwd die bestaat uit ruim 8.700 gecodeerde zinnen en deelzinnen. Herhaaldelijk uitgevoerde betrouwbaarheids-tests leverden een score op van negentig procent of hoger. Alle voorkomende verschillen in codering zijn door de codeurs gezamenlijk besproken en gehercodeerd.²

Aandacht voor openbaar bestuur en democratie in troonredes

Hoewel de troonredes voor alle negentien onderwerpen zijn gecodeerd, richten wij ons in dit artikel op één thema: het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie. Onder deze noemer brengen wij beleidsuitspraken over het politieke, bestuurlijke en ambtelijke systeem in Nederland. Deze focus betekent uiteraard niet dat andere onderwerpen losstaan van dit thema. Bij veel beleidsuitspraken en voornemens zijn visies op overheidsfunctioneren zowel impliciet als expliciet aanwezig. Wanneer regeringen spreken over concrete beleidsinhoudelijke onderwerpen, zoals over de hervorming van het sociale zekerheidsstelsel, het aanpakken van milieu-problemen of het bevorderen van de integratie van minderheden, spreken zij uiteraard ook over het functioneren van de overheid. Het thema waar wij ons nu op richten gaat echter specifiek en exclusief over *hoe* de overheid haar werk doet, over hoe zij is, of zou moeten functioneren en over de voornemens van regeringen om politieke en administratieve structuren en procedures te verbeteren. Onderwerpen zoals de kwaliteit van publieke dienstverlening, de omvang van het ambtenarencorps, relaties tussen bestuurslagen, administratieve procedures, de

werking van de democratie en staatkundige vernieuwing vallen allemaal onder dit thema. Het thema omvat dus diverse onderwerpen van het niveau van departementale organisaties tot dat van het hele politieke systeem. In totaal bevat het codeboek 21 verschillende subcodes bij het thema openbaar bestuur en democratie (zie appendix 2). Niet al deze subcodes kwamen echter in de troonredes voor.³ In hoeverre de werking van overheidsorganisaties en het democratisch systeem als twee afzonderlijke zaken op de agenda kwamen, is vooral een empirische vraag waarop wij in onze analyse ook ingaan.

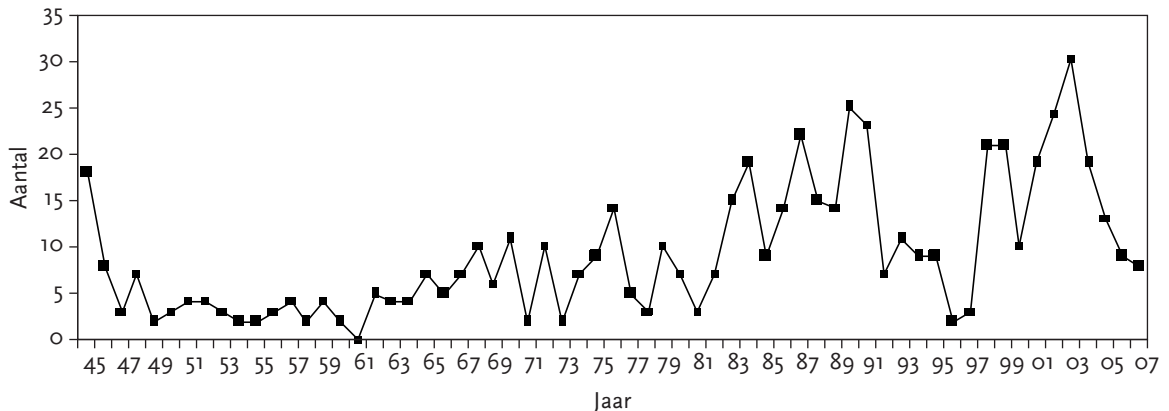
Met de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en de opbouw van de verzorgingsstaat in de decennia erna is het aantal onderwerpen over het functioneren van de overheid en democratie meegegroeid. Veel zaken zijn in de loop van de jaren in de publieke en politieke belangstelling gekomen. Onderwerpen waren en zijn ook vaak onderdeel van een breder internationaal discours. Zo kwam in de jaren tachtig van de vorige eeuw het *New Public Management* op de agenda (Pollitt en Bouckaert 2004; Lynn 2006), zagen we daarna de belangstelling voor interactieve besluitvorming (Stoker 2006) toenemen en werd de overheid gedwongen na te denken over een hervorming van de representatieve democratie door het steeds maar toenemende aantal zwevende kiezers en de veranderende posities van politieke partijen. In dit onderzoek gaan we na hoe deze nationale en internationale aandachtspunten in de visies en plannen van de verschillende kabinetten zichtbaar werden.

Het totaal aantal gecodeerde uitspraken rond het thema openbaar bestuur en democratie is 580, ofwel gemiddeld 6,6 procent van de aandacht in troonredes over de hele periode. Dit lijkt misschien weinig, maar na buitenlands beleid, macro-economie en arbeidsmarkt is openbaar bestuur en democratie het vierde belangrijkste thema. Er zijn wel flinke schommelingen; sinds 1945 is het slechts zeven keer voorgekomen dat de relatieve aandacht voor het thema op of onder de twee procent bleef steken, terwijl er negen keer meer dan tien procent van de aandacht naar uitging. In enkele jaren kwam de relatieve aandacht zelfs boven de veertien procent uit. Helemaal afwezig in de troonredes was het thema alleen in 1961. De absolute aantallen uitspraken variëren overigens nog meer, maar de lengte van troonredes was in de jaren niet constant; vandaar dat relatieve cij-

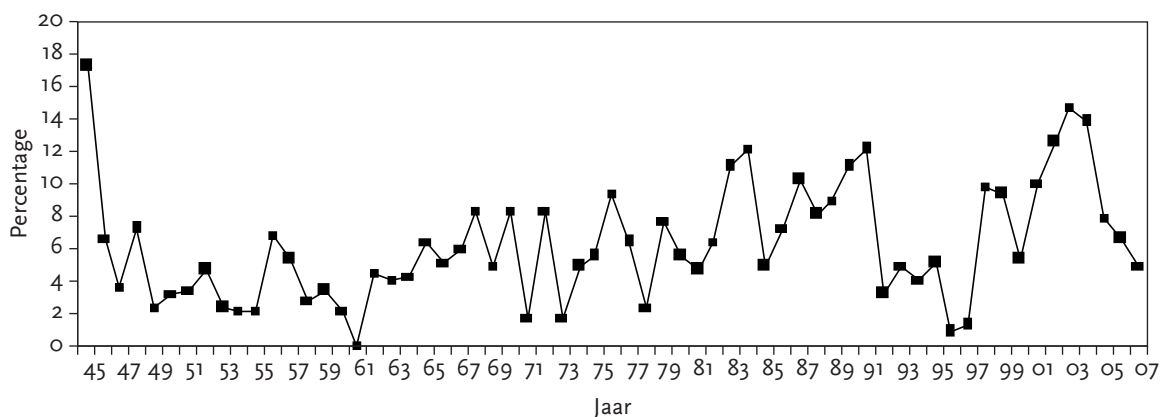
fers beter aangeven hoe de aandacht van de overheid over de verschillende jaren verdeeld was. Zowel uit figuur 1 als uit figuur 2 blijkt dat de aandacht voor openbaar bestuur en democratie in de loop van de decennia wel een trend omhoog laat zien, maar ook een toenemende golfbeweging. Alle aandachtspieken van boven de tien procent vonden plaats na de jaren tachtig van de vorige eeuw. Sindsdien is er periodiek ook nog wel weinig aandacht, maar extreem geringe belangstelling komt niet meer voor.

Bijna de helft van de zinnen (273 van de 580) binnen ons onderwerp is in een algemene categorie geplaatst. Dit is gedaan indien de uitspraken betrekking hadden op het thema openbaar bestuur en democratie, maar heel algemeen waren, of als er sprake was van een combinatie van diverse onderwerpen.⁴ Wat opvalt, is dat sommige in ons codeboek opgenomen onderwerpen met een eigen subcode weinig of

helemaal geen aandacht kregen in de troonredes. Zo werden benoemingen, koninklijke onderscheidingen, nationale feestdagen, contracten voor rijksinkoop en uitbesteding, strafrechtelijke vervolging van ministers, claims tegen de overheid en ook het functioneren van de belastingdienst in de hele periode nooit genoemd. Troonredes zijn hiervoor blijkbaar niet de aangewezen gelegenheid, wat ook niet echt kan verbazen, omdat het op Prinsjesdag meestal om de hoofdlijnen van het regeringsbeleid gaat. Ook over de rampenbestrijding, de postdiensten en het beheer van overheidsgebouwen heeft de Majesteit de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal maar enkele malen toegesproken. Iets vaker had de regering aandacht voor de relatie tussen regering en parlement, voor verkiezingen en verkiezingscampagnes en voor zaken rond het Koninklijk Huis. Voor vijf in ons codeboek onderscheiden subthema's was er echt



Figuur 1. Uitspraken over openbaar bestuur en democratie, Troonrede 1945-2007



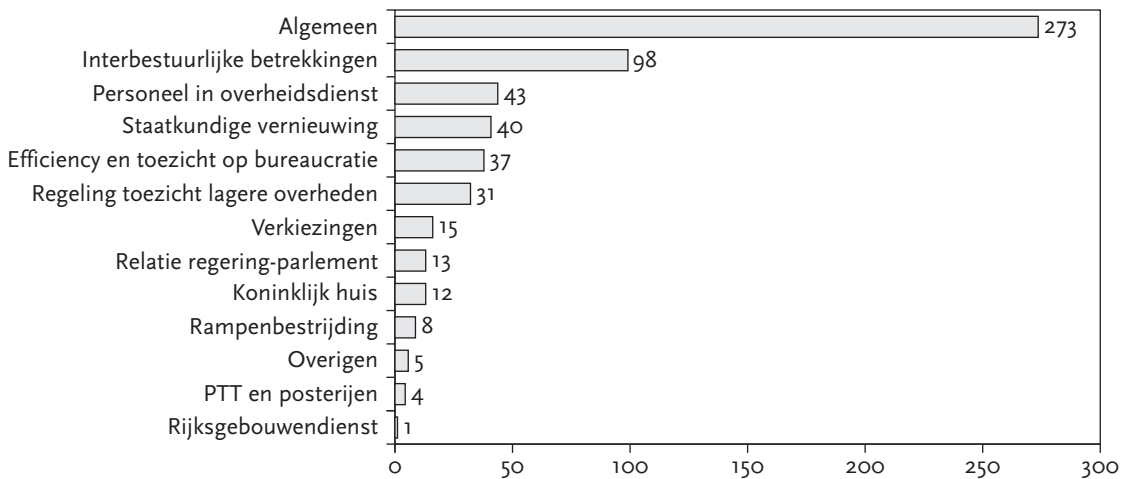
Figuur 2. Uitspraken over openbaar bestuur en democratie, Troonrede 1945-2007

substantiële aandacht. Deze onderwerpen zijn: regeling en toezicht op lagere overheden, overheidsefficiëntie en controle op de bureaucratie, staatkundige vernieuwing, personeel in overheidsdienst en vooral interbestuurlijke betrekkingen, waartoe de relaties tussen rijk, provincies en gemeenten behoren (zie figuur 3).

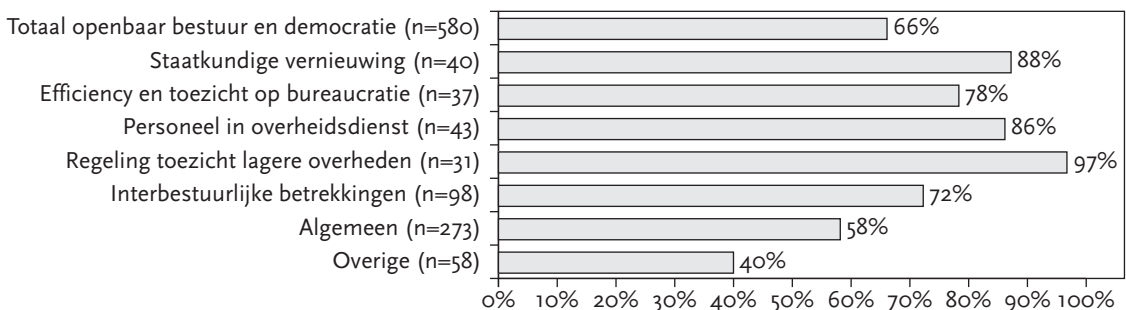
Wij hebben voor al deze verschillende onderwerpen gekeken naar de mate waarin de uitspraken echte beleidsvoornemens bevatten, of alleen maar symbolische taal. Figuur 4 laat zien dat twee derde van alle gecodeerde zinnen daadwerkelijk uit concrete voornemens bestond. Dit percentage wordt overigens omlaag getrokken door de algemene en overige uitspraken over openbaar bestuur en democratie, die minder substantieel waren. De kabinetten hadden de meest concrete voornemens op het gebied van regeling en toezicht van gemeentetaken: bijna 97 procent van deze subcode had beleidsinhoud. Dat was minder het geval bij efficiëntie en toezicht op de

bureaucratie en uitspraken over overheidspersoneel, waartoe ook de ambtenarensalarissen en interbestuurlijke betrekkingen behoren. Dat staatkundige vernieuwing na de regeling van gemeentetaken de meeste voornemens bevatte (bijna 88 procent), lijkt erop te wijzen dat het hierbij om meer dan symbolische lippendienst ging.

Gekeken naar de ontwikkeling op lange termijn valt in de figuren 1 en 2 op dat de aandacht voor openbaar bestuur en democratie toenam met het voltooiën van de verzorgingsstaat. In de jaren vijftig en zestig was er kennelijk voor de kabinetten nog vrij weinig te melden over de manier waarop de overheid functioneerde. Met de groei van aparte beleidssectoren kreeg de overheid meer oog voor haar eigen functioneren. Die aandacht liet wel steeds sterker een golfbeweging zien: jaren waarin het thema prominent op de kabinetsagenda verscheen, werden afgewisseld door jaren waarin de reflectie op het eigen



Figuur 3. Uitspraken over openbaar bestuur en democratie, Troonrede 1945-2007



Figuur 4. Uitspraken met beleidsinhoud, Troonrede 1945-2007

functioneren op een laag pitje stond. Dit is opvallend, omdat wij in een analyse van de relatieve aandacht voor alle negentien beleidsthema's juist een afnemende hoeveelheid schommelingen hebben geconstateerd (Breeman e.a. 2008a). De spreiding van onderwerpen is gemiddeld steeds gelijkmatiger geworden. Aandacht voor het openbaar bestuur kent echter een op- en neergang.

Een laatste algemeen punt is de mate waarin naar de buitenlandse context is verwezen. In ons codeschema is een variabele opgenomen voor verwijzingen naar Europa in brede zin en de EU in het bijzonder.⁵ Dergelijke verwijzingen zijn bij dit thema eigenlijk verwaarloosbaar; er zijn slechts acht verwijzingen (op 580 gecodeerde uitspraken), verdeeld over vijf verschillende jaren. In alle gevallen ging het ook nog om algemene uitspraken zonder verdere specificering van het onderwerp. In 1957 werd gewezen op het belang van goede binnenlandse bestuurlijke verhoudingen vanwege de nauwere Europese samenwerking. In 1988 en 1989 werd de aandacht gevestigd op een goede rechtshandhaving en een degelijk openbaar bestuur in verband met de voorschrijdende Europese eenwording. Dat gebeurde verder nog een keer in 2002 en 2005. Deze spaarzame verwijzingen geven aan dat het discours over het functioneren van overheid en democratie in de troonredes niet als een Europees onderwerp werd verbeeld. Overigens is bij de meeste beleidsthema's in troonredes maar weinig naar de Europese dimensie verwezen, in de laatste jaren zelfs opvallend weinig (Breeman e.a. 2008a).

Vijf subthema's

In de rest van dit artikel richten wij onze analyse op de vijf meest voorkomende onderwerpen. We behandelen eerst deze vijf subthema's en bespreken enkele concrete onderwerpen die er onder vielen. In het hierna volgende deel van dit artikel gaan we in op de relatie tussen de subthema's en de politieke samenstelling van kabinetten en analyseren wij het gehele aandachtsverloop, waarbij we de theoretische verwachting over een cyclus met een vaste volgorde van beleidsgeneraties onderzoeken.

1 Interbestuurlijke betrekkingen

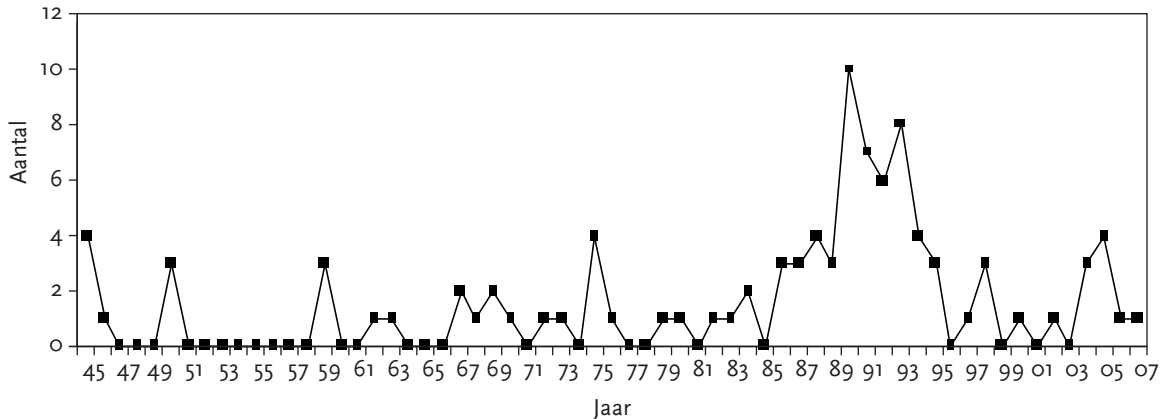
Figuur 5 geeft de aandacht weer voor het grootste subthema: interbestuurlijke betrekkingen. De frequente aandacht door de jaren heen duidt op het

belang van centralisatie en decentralisatie in het politieke discours over de organisatie van het openbaar bestuur.

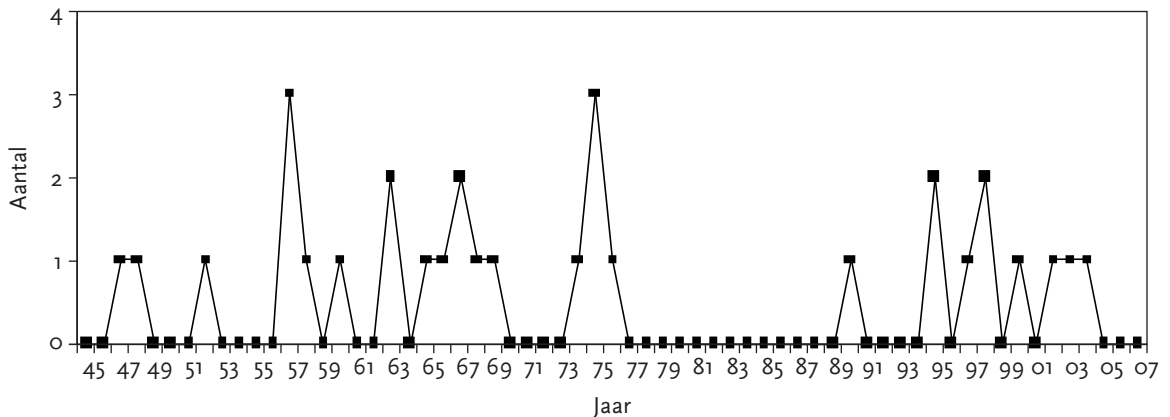
De institutionele opzet van de gedecentraliseerde eenheidsstaat van Nederland is vrijwel voortdurend onderwerp van kabinetsplannen geweest, hoewel in de loop van de decennia feitelijk niets aan de basisstructuur van het bestel is gewijzigd. Aanvankelijk verschenen er nogal vage uitspraken over eventuele wijzigingen in de structuur van drie bestuurslagen. Zo werd er bijvoorbeeld gezegd dat de verschillende regio's in het land versterkt moesten worden om de ontwikkeling van Nederland te stimuleren (Troonrede 1968). Vanaf eind jaren zeventig kwamen er specifiekere uitspraken. Decentralisatie omvatte de delegatie van taken, het vergroten van gemeentelijke beleidsvrijheden en financiële overeenkomsten; zaken die allemaal behandeld moesten worden in bestuursakkoorden tussen het rijk en de gemeenten. Deze bestuursakkoorden werden gretig omarmd. Zo schreef de regering: 'De relatie tussen het Rijk en de andere overheden is – mede door de bestuursakkoorden – sterk verbeterd.' (Troonrede 1990) Decentralisatie werd in de troonredes van de jaren negentig in verband gebracht met interactieve besluitvorming. Gemeentelijke herindelingen werden zelden genoemd in troonredes (maar tweemaal, in 1986 en 1993), terwijl plannen voor de vorming van stadsprovincies frequent werden genoemd (tienmaal tussen 1990 en 1995). De plannen voor stadsprovincies bleven steken in omstreken voornemens; in 1995 klonk het bijvoorbeeld nogal eufemistisch: 'De vorming van stadsprovincies heeft na de uitslag van de referenda in Amsterdam en Rotterdam vertraging opgelopen.' Gemeentelijke herindelingen vonden juist voortdurend en vrijwel sluipend plaats.

2 Regeling en toezicht lagere overheden

De regeling van gemeentetaken hangt, net zoals bij het eerste onderwerp, ook samen met het politieke discours over decentralisatie. Meer specifieke zaken die behoren tot de in totaal 31 uitspraken rond dit subthema zijn de begroting van gemeenten (het instellen en aanpassen van het Gemeentefonds), de financiële problemen van de grote steden en veranderingen in lokale belastingen. Zoals in figuur 6 is te zien, werd met uitzondering van de jaren tachtig het subthema lokaal bestuur in elk decennium regelmatig in de troonrede genoemd. Het inhoudelijk



Figuur 5. Uitspraken over interbestuurlijke betrekkingen, Troonrede 1945-2007



Figuur 6. Uitspraken regeling toezicht lagere overheden, Troonrede 1945-2007

ke discours hierover laat een pendulebeweging zien, wisselend tussen centralisering en decentralisering als oplossing voor problemen (Breeman, Van Noort en Rutgers 2008b).

Veel aandacht voor de regeling van gemeentetaken was er in de eerste drie decennia na de oorlog. Tot eind jaren vijftig was er grote financiële krapte; overheden leenden geld om hun taken te kunnen uitvoeren. In 1957 besloot de regering tot speciale steun: 'Teneinde een begin te maken met de consolidatie van de te hoog opgelopen vlottende schuld der gemeenten en van de schulden, die moeten worden aangegaan, in het bijzonder voor de nog dit jaar ondernomen woningbouw, zal de regering haar medewerking verlenen aan een binnenkort door de Bank voor Nederlandsche Gemeenten tegen marktvoorwaarden uit te geven woningbouwlening.' (Troonrede 1957) In de jaren zestig volgde de ontwikkeling

van het Gemeentefonds als een van de belangrijkste financieringskanalen voor gemeenten. Het kabinet-Den Uyl kwam tussen 1973 en 1977 met plannen om gemeenten meer greep op de grondpolitiek en de sociale zekerheid te geven onder toezicht van nationale organen. In de jaren tachtig was er geen expliciete aandacht voor dit subthema. Wel had de toen heersende gedachte dat gemeenten door meer beleidsvrijheid eigen inkomsten konden verwerven een decentraliserend effect. Vanaf midden jaren negentig zien we opnieuw voornemens tot decentralisatie ontstaan. Hierbij kwam de nadruk steeds meer op de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten te liggen: 'Voor het handhaven van vergunningen en voor preventie en bestrijding zijn gemeenten en provincies de eerstverantwoordelijken.' (Troonrede 2002) Kortom, de kabinetsplannen laten een pendulebeweging zien: eerst werden lokale overheden

aangestuurd via financiële regelingen die hen afhankelijk maakten van de nationale overheid. Deze aansturing werd steeds strakker. Vanaf eind jaren zeventig kwam er meer nadruk op decentralisatie en financiële ruimte voor gemeenten. De huidige trend is er een waarin de nationale overheid weer meer is gaan bepalen welke overheid welke verantwoordelijkheden heeft.

3 Personeel in overheidsdienst

Figuur 7 laat een duidelijke piek in de jaren tachtig zien in de aandacht voor het subthema overheids-personeel. Deze aandacht bestond voornamelijk uit onderhandelingen over de ambtenarensalarissen en andere arbeidsvoorwaarden voor de publieke sector. In deze periode was de overheid zelf op allerlei manieren negatief in de aandacht (zie ook het volgende subthema over efficiëntie). De centrumrechtse kabinetten-Lubbers I en II (1982-1989) verkondigden dat het bevroren van ambtenarensalarissen een voorwaarde was om de publieke werkgelegenheid in stand te houden: 'Inkomensoffers van ambtenaren en van hen die werkzaam zijn bij door de overheid gefinancierde instellingen, zijn mede noodzakelijk om de daar aanwezige werkgelegenheid zo goed mogelijk in stand te houden.' (Troonrede 1983) Aangezien maar een beperkt aantal mensen door deze maatregelen werd getroffen, kon de regering er een positieve draai aangeven door in troonredes te verklaren:

'Om dezelfde reden wordt in het komende jaar voor het overgrote deel van de inkomens in de collectieve sector, ondanks de voorgestelde bevriezing, koopkrachtverbetering verwacht. (...) Bovendien betekent de voortgezette inspanning met betrekking tot de verdeling van het werk (...) dat herbezetting en uitbreiding het effect van de afslanking ten dele zullen compenseren.' (Troonrede 1986)

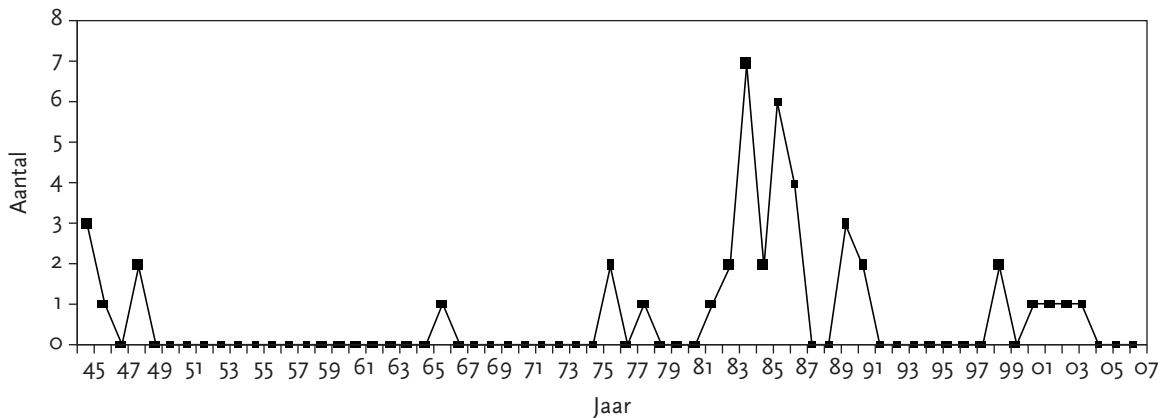
De overgang in 1989 naar kabinetten met de PvdA is zichtbaar via een verandering van aandacht en toon over de positie van ambtenaren in troonredes. In 2001 werd het zelfs expliciet gezegd: 'Het werken in de publieke sector wordt aantrekkelijker gemaakt' (Troonrede 2001). In 2002 en 2003, met CDA en VVD weer samen in de regering, waren overheids-salarissen echter opnieuw onderdeel van versobering:

'[De overheid] zal ook in haar eigen rol als werkgever matiging van loonkosten betrachten,' (Troonrede 2002) En zij 'zal hieraan actief bijdragen door de ontwikkeling van de ambtenarensalarissen en de uitkeringen te beperken' (Troonrede 2003). Het imago van het werken in overheidsdienst toont dus een lichte golfbeweging in de tijd en lijkt gekoppeld te zijn aan de samenstelling van regeringscoalities. We moeten hierbij wel bedenken dat in de meeste jaren de aandacht voor dit subthema nogal mondjesmaat was.

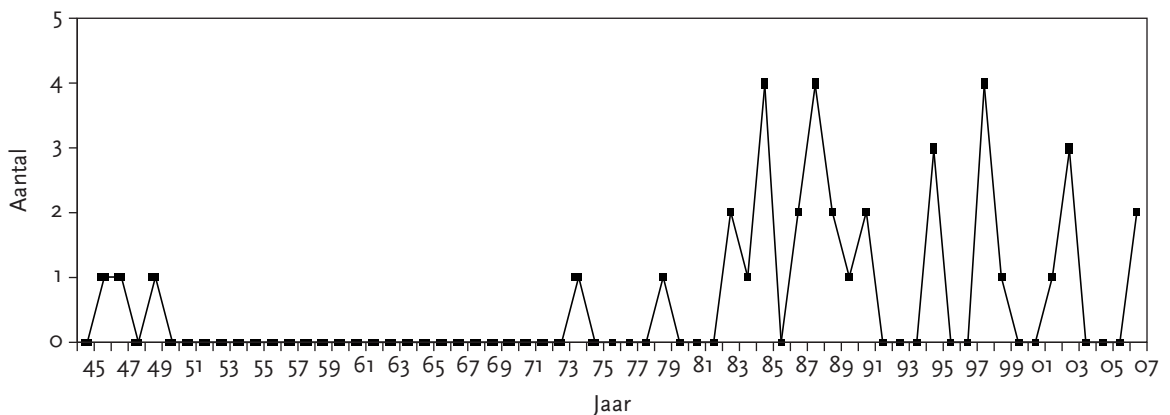
4 Efficiëntie en toezicht op bureaucratie

De groei in aandacht voor overheidsefficiëntie en toezicht op bureaucratie loopt parallel met de opkomst van het *New Public Management*. Figuur 8 laat een parallel in de tijd zien met de aandacht voor overheidspersoneel. Hoewel de grote aandachtspiek in de jaren tachtig plaatsvond, sprak koningin Wilhelmina in de eerste jaren na de oorlog al over vermindering van bureaucratie: 'Waar zulks toelaatbaar is, zal naar vereenvoudiging van de overheidsbemoeiing met het bedrijfsleven en naar dienovereenkomstige inkrimping van het overheidsapparaat worden gestreefd.' (Troonrede 1947) Deze uitspraken werden vooral ingegeven door de wens dat de overheid zich niet te veel met het leven van de burgers zou moeten bemoeien, om op die manier de situatie van na de oorlog weer zo snel mogelijk te normaliseren. Zo klonk het een paar jaar later: 'Binnenlands wordt een einde gemaakt aan detailbemoeienissen, die zijn voortgevloeid uit de schaarste-economie, maar die thans verstarrend zouden kunnen werken en gemist kunnen worden.' (Troonrede 1949)

Tot in de jaren tachtig was er eigenlijk weinig aandacht voor overheidsefficiëntie en het terugdringen van het aantal ambtenaren, maar vanaf 1983 manifesteerden zich vier specifieke onderwerpen: efficiëntie, privatisering, deregulering en kwaliteit van dienstverlening. Eerst was de focus voornamelijk gericht op efficiëntie en privatisering, waarbij het ging om de afslanking van het overheidsapparaat. In 1989 werd er gemeld: 'De naderende voltooiing van de zogenaamde "afslankingsoperatie" kan als een belangrijke fase in het proces van sanering van de overheidsorganisatie worden beschouwd.' (Troonrede 1989) Daarna verschoof de aandacht meer naar deregulering en de zorg om de kwaliteit van de publieke dienstverlening. In 2003 schreef het kabinet:



Figuur 7. Uitspraken over personeel in overheidsdienst, Troonrede 1945-2007



Figuur 8. Uitspraken over efficiency en toezicht bureaucratie, Troonrede 1945-2007

‘Om structurele hervormingen (...) tot stand te brengen (is) een duidelijke verbetering van de publieke dienstverlening nodig.’ (Troonrede 2003) In 2005 was het devies: ‘minder regels en meer kwaliteit van publieke dienstverlening’ (Troonrede 2005). Deze argumenten van ‘good governance’ komen uit de literatuur over het *New Public Management* (Osborne en Gaebler 1992; Politt en Bouckaert 2004; Lynn 2006). Een duidelijke relatie tussen het gebruikte discours van het Nieuw Publiek Management en de regeringssamenstelling valt echter niet te maken, want zowel centrumrechtse als centrumlinkse coalities maakten gebruik van dit vocabulaire.

5 Staatkundige vernieuwing

Institutionele en democratische hervormingen zijn eigenlijk pas echt na de eeuwwisseling prominent in de troonredes aan de orde gekomen. Tot die tijd waren er wel observaties en voornemens rondom

dit thema, maar geen uitgesproken aandachtsgolven in vergelijking met andere onderwerpen. In de eerste na-oorlogse troonrede klonk nog iets van de doorbraakgedachte door, maar dit kreeg geen vervolg. Daarna kwam het thema aan de orde in 1956 bij de verhoging van het aantal zetels in de Tweede Kamer (1956) en in 1967 toen de regering de commissie-Cals-Donner instelde om voorstellen te doen tot vernieuwing van de Grondwet en de Kieswet. In 1976 kondigde het kabinet-Den Uyl een ambitieuze hervormingsagenda aan, die een jaar later echter weer werd losgelaten. Zelfs in de troonrede werd het al gezegd: ‘De ontwikkeling naar democratisering en spreiding van zeggenschap ontmoet bezwaren en weerstanden.’ (Troonrede 1976) Na bijna twee decennia van stilte werd in de jaren negentig weer melding gemaakt van democratische hervormingen. De aandacht was beperkt tot burgemeestersbenoemingen, referenda en meer algemene uitspra-

ken over institutionele vernieuwing. Toen in 2003 het kabinet-Balkenende II van start ging, werd de hervorming van het kiesstelsel op de agenda gezet en ging het opnieuw over de aanstellingsprocedure van burgemeesters (zie figuur 9).

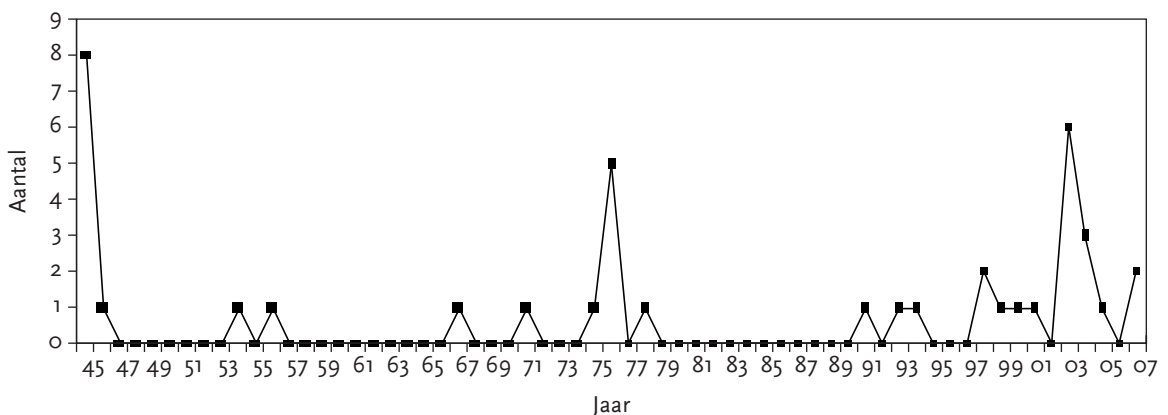
Het patroon van aandacht voor staatkundige vernieuwing laat enkele korte pieken zien die zich sinds de jaren zeventig bijna altijd manifesteerden als D66 aan de regering deelnam. Toen D66 in 2006 tussentijds het kabinet-Balkenende II verliet, verdween de aandacht voor democratische vernieuwing in de daaropvolgende troonrede volledig. Dit lijkt erop te wijzen dat ondanks de vrij spaarzame aandacht voor staatkundige verandering, D66 wel altijd in staat is geweest dit onderwerp op de politieke agenda te krijgen als zij aan de regering deelnam. Het lukte de partij echter niet om de aandacht voor dit onderwerp langdurig vast te houden; de aandacht was veelal na één jaar al weer weggelekt. Er was dan een nieuwe kabinetsformatie voor nodig (1998, 2003) om staatkundige vernieuwing terug op de agenda te krijgen. D66 had dus last van een 'Calimero-effect': groot genoeg om deel te kunnen nemen aan de regering en een paar punten te maken, maar te klein om haar grotere coalitiepartners echt ergens toe te dwingen.

Coalitiewisselingen en beleidsgeneraties

De toenemende aandacht voor staatkundige vernieuwing in troonredes in de jaren waarin D66 aan kabinetten deelnam, is een voorbeeld van het effect van de coalitiesamenstelling op de politieke agenda.

Voorale kleine coalitiepartners grijpen het formeren van de politieke agenda vroegtijdig aan om een vinger in de pap te hebben (Timmermans 2003). Ook de scherpe stijging van de aandacht voor efficiëntie en toezicht op de bureaucratie kan ten minste voor een deel worden verklaard door de regeringssamenstelling. De *no-nonsense* kabinetten-Lubbers I en II van CDA en VVD in de jaren tachtig portretteerden het functioneren van de overheid veelvuldig en uitgesproken in termen van saneringsnoodzaak. Dit was toen ook het geval met de aandacht voor personeel in overheidsdienst, waar versobering het devies was. Met de deelname van de PvdA in de regering vanaf 1989 veranderden nadruk en toonzetting. In de twee Paarse coalities tussen 1994 en 2002, met daarin opkomende aandacht voor deregulering, was het oude profiel van de PvdA minder herkenbaar (er werd wel over het afschudden van ideologische veren gesproken). Het liberale profiel van de twee andere coalitiepartners, VVD en D66, was echter wel heel herkenbaar.

De relatieve aandacht voor de regeling van gemeentetaken en toezicht op het lokaal bestuur in de periode tot 1980 is lastiger te koppelen aan het partijpolitieke profiel van coalities. Aandachtspieken rond die subthema's manifesteerden zich bovendien middenin de zittingstermijnen van kabinetten. Dus als er al invloed van de coalitiesamenstelling was voor dit thema, dan drong die slechts in de loop van de regeringperiode door. Hetzelfde geldt voor het subthema van de interbestuurlijke betrekkingen; de aandachtsgolven hiervoor lopen niet parallel met co-



Figuur 9. Uitspraken over staatkundige vernieuwing, Troonrede 1945-2007

alitiëswisselingen en zijn ook niet duidelijk gerelateerd aan de partijsamenstelling van coalities.

De conjunctuur in de aandacht voor het functioneren van het openbaar bestuur loopt dus voor een deel parallel met regeringswisselingen, maar wanneer een coalitie een tweede termijn begon, ging dat ook wel gepaard met een verhoging of verlaging van de aandacht. Paars I bijvoorbeeld deed heel weinig aan het thema openbaar bestuur, terwijl het onderwerp door Paars II wel duidelijk op de agenda werd gezet. De hoeveelheid aandacht zegt echter niet alles: ook de toon en de portrettering van de onderwerpen wisselden in de loop van de tijd. Een positieve toon werd minder uitgebreid in de troonredes geëtaleerd dan een kritische, waarin het functioneren van het openbaar bestuur werd geproblematiseerd en de noodzaak van bepaalde oplossingen onderstreept. Tijdens de kabinetten-Lubbers I en II klonk de echo van het motto van de toenmalige Amerikaanse president Reagan: 'The government is not the solution to our problem, the government is our problem.' Plannen vanuit een kritisch perspectief werden later door kabinetten van uiteenlopende politieke signatuur gepresenteerd, waarbij de probleemdimensies van elkaar verschilden en het 'government bashing' geleidelijk aan plaats maakte voor wat positievere schetsen van het imago van de overheid.

Als de regeringssamenstelling niet alles rond de aandacht voor het functioneren van openbaar bestuur en democratie verklaart, is er dan sprake van een fundamentele cyclus die politieke krachtsverhoudingen in coalities overstijgt en de agenda voor het functioneren van openbaar bestuur en democratie bepaalt? De eerder in dit artikel genoemde theorie over beleidsgeneraties richt zich hierop.

Zoals gezegd onderscheidt deze theorie een cyclus met vier opeenvolgende periodes. Daarin wordt de aandacht voor doeltreffendheid op korte termijn gevolgd door een nadruk op effecten op de lange termijn, die daarna een steeds sterkere roep om democratisering teweegbrengt, om ten slotte afgelost te worden door overwegingen van efficiëntie (De Vries 1999; 2001). In dit relatieve aandachtsparadigma plaatst De Vries de jaren tachtig van de vorige eeuw als een periode waarin de aandacht vrijwel exclusief op efficiëntie was gericht. In de jaren negentig, de periode van de Paarse kabinetten, kreeg het kortetermijnperspectief de overhand. In 2001 voorspelde De

Vries dat de daarop volgende jaren meer aandacht voor het perspectief voor langere termijn zouden laten zien. In dit cyclische model zou de behoefte aan aandacht voor democratisering zich dan ergens rond 2010 moeten manifesteren. Verder terug in de tijd zouden de late jaren zestig tot eind van de jaren zeventig een periode van aandacht voor democratisering moeten zijn geweest, voorafgegaan door overheersing van denken op lange termijn.

De vraag is nu of de vier opeenvolgende episodes direct of indirect herkenbaar zijn in de diverse onderwerpen die in de loop van de jaren rondom het thema openbaar bestuur en democratie de revue zijn gepasseerd. De grootste moeilijkheid hierbij is dat de aandacht voor dit thema niet constant is en dat we ook het tijdelijk grotendeels *ontbreken* van aandacht hiervoor theoretisch moeten kunnen duiden.

De vijf subthema's die wij hiervoor hebben behandeld, staan niet helemaal één op één met de beleidsgeneraties. Het subthema efficiëntie en toezicht op bureaucratie is eenduidig als aandacht voor efficiëntie te zien en uitspraken over staatkundige vernieuwing betekenen meestal aandacht voor democratisering. Binnen de subthema's zien we ook wel inhoudelijke accentverschuivingen. Het subthema efficiëntie en toezicht op de bureaucratie laat eerst vooral een focus op efficiëntie zien, die overgaat in een grotere nadruk op kwaliteit. Eenzelfde verschuiving is zichtbaar bij het subthema personeel in overheidsdienst. Doelbereiking op korte termijn en het perspectief op de lange termijn zijn echter minder direct afleesbaar uit de subthema's. Wat de korte termijn betreft, zien wij vooral de *afwezigheid* van specifieke aandacht voor het functioneren van het openbaar bestuur als indicatie. In dit geval reflecteert het kabinet namelijk nauwelijks (en indien wel, dan uitsluitend in algemene termen) op haar eigen functioneren en presenteert zij geen concrete plannen daarover. Kortom, afwezigheid van uitspraken of algemeenheden duiden er volgens ons op dat het kabinet alleen de korte termijn in beschouwing neemt en zich daarbij vooral richt op allerlei andere beleidsthema's waarover maatschappelijke eisen worden gesteld.

Nadruk van effecten op de lange termijn, waarbij de overheid zich juist weer nadrukkelijk bezighoudt met de condities van het eigen functioneren, is het moeilijkst aan één enkel subthema te relateren. Diverse subthema's raken hier aan: uitspraken en

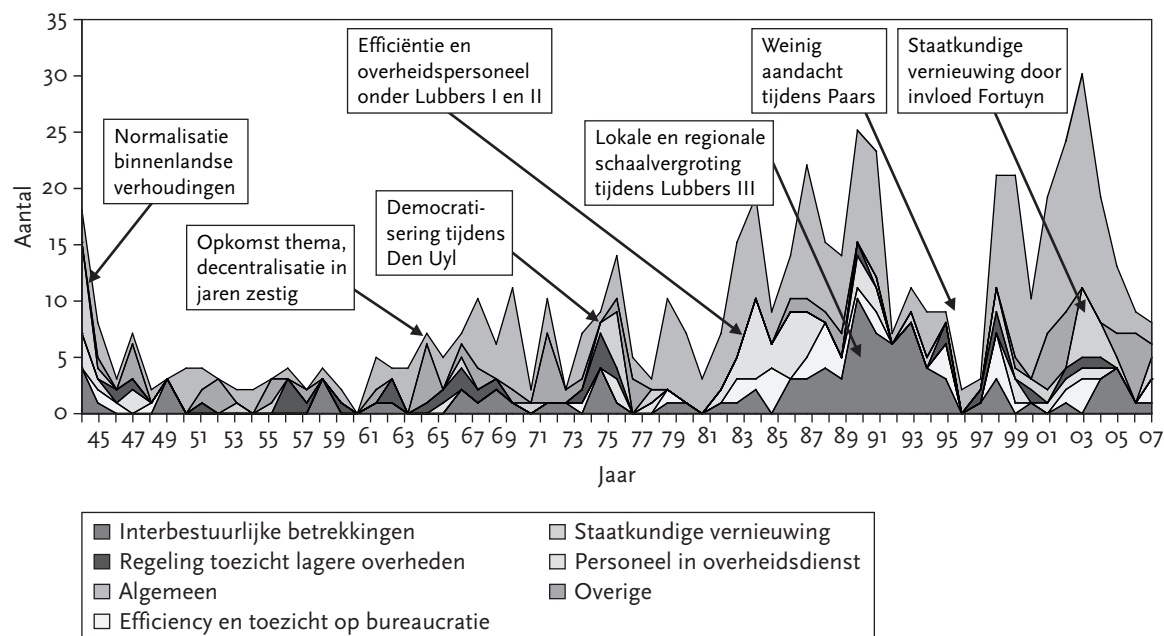
voornemens over de regeling van gemeentetaken en over interbestuurlijke betrekkingen kunnen de fundamente van het Huis van Thorbecke betreffen. Uitspraken over overheidspersoneel waren behalve op versoering en bezuinigingen ook op het verbeteren van het overheidsimago gericht. Staatkundige vernieuwingen zijn geen instant recepten; ze zijn bedoeld voor het vergroten van de legitimiteit van het systeem op langere termijn. Bij het openbaar bestuur als thema zijn democratisering en effectiviteit op lange termijn dus naar de aard van het onderwerp moeilijk te onderscheiden.

Hoe past het empirische patroon van de aandachtsontwikkeling voor het functioneren van het openbaar bestuur nu bij het theoretisch verwachte verloop? De duur van de hele cyclus rond het thema lijkt in overeenstemming met de theorie, die spreekt over een termijn van ongeveer vijftig jaar. Wij constateerden al dat in de jaren vijftig de kabinetten weinig uitgesproken waren over het functioneren van de democratie en het openbaar bestuur. Pas in de jaren zestig werd het thema in de troonredes naar voren gebracht.

Een andere observatie is dat de volgorde van de vijf subthema's voor een belangrijk deel inderdaad

overeenkomt met die in de theorie over beleidsgeneraties. Figuur 10 brengt de aandacht voor de vijf subthema's in kaart.

Figuur 10 laat zien dat in de jaren zestig het thema openbaar bestuur en democratie langzamerhand op de agenda kwam.⁶ Volgens de theorie van De Vries zou in deze periode het accent op de lange termijn en vervolgens op democratisering hebben moeten liggen. Uit ons materiaal blijkt dat de aandacht in die tijd uitging naar een groot aantal diverse onderwerpen, waarvan de meeste inderdaad gekenmerkt werden door een lange-termijnperspectief. Kabinetten waren in die tijd vooral op zoek naar de juiste balans tussen centralisatie en decentralisatie in het steeds toenemende aantal arrangementen van de verzorgingsstaat. Deze arrangementen hebben uiteindelijk decennia gefunctioneerd. Tijdens de jaren zeventig, met een piek tijdens het linkse kabinet-Den Uyl, kwam er meer aandacht voor staatkundige vernieuwing. Volgens de theorie zou de democratisering al eerder naar voren hebben moeten komen. In onze bevindingen liepen zaken rond decentralisatie langer door in de binnenlandse politiek van de aandacht. Zoals gezegd, is het onderscheid tussen lange termijn en democratisering bij dit thema moeilijk te operationaliseren.



Figuur 10. Uitspraken openbaar bestuur en democratie uitgesplitst naar subcategorie, Troonrede 1945-2007

De roep om efficiëntie en versobering in de jaren tachtig, vooral met het aantreden van Lubbers I in 1982, stemt overeen met de verwachting van De Vries en met ander empirisch materiaal over de gelegde accenten in beleid in Nederland (De Vries 2001; Van der Meer 2008). Tijdens het derde kabinet-Lubbers verminderde de retoriek rond het zwaarlijvige overheidsapparaat, maar de nadruk op efficiëntie kreeg een voortzetting in discussies over schaalvergroting van gemeentelijke taken en politieke proefballonnen en experimenten met stadsprovincies en regionaal bestuur. De periode van de jaren negentig die met Paars I in 1994 haar kenmerkende politieke kleur kreeg, wordt in de theorie gekenmerkt door het korte- termijndenken, waarbij onmiddellijke doelbereiking centraal staat. Dat er in deze periode volgens ons empirisch materiaal een diepe en aanhoudende dip was in de aandacht voor het thema openbaar bestuur en democratie, klopt met de redenering dat kortetermijnbeleid niet samen gaat met zelfreflectie over het functioneren van de overheid.

Volgens de theorie zou rond de eeuwwisseling het denken op korte termijn moeten zijn afgelost door het perspectief op de lange termijn. Wij gaven al aan dat de lange termijn bij dit thema op diverse manieren zichtbaar kan worden. Onze onderzoeksgegevens laten zien dat er, net zoals in de eerdere periode van nadruk op het langetermijnperspectief (de jaren zestig), sprake was van een groot aantal diverse onderwerpen. Vanaf de eeuwwisseling nam de aandacht toe voor interbestuurlijke betrekkingen, deregulering, kwaliteit van publieke dienstverlening, en de verbetering van het beeld van overheidsdienstpersoneel. Het meest uitgesproken zichtbaar in deze periode waren echter de voornemens tot staatkundige vernieuwing. De revolutie van Fortuyn in 2002 heeft de legitimiteitskwestie zo nadrukkelijk op de politieke agenda gezet dat, behalve arrangementen voor de

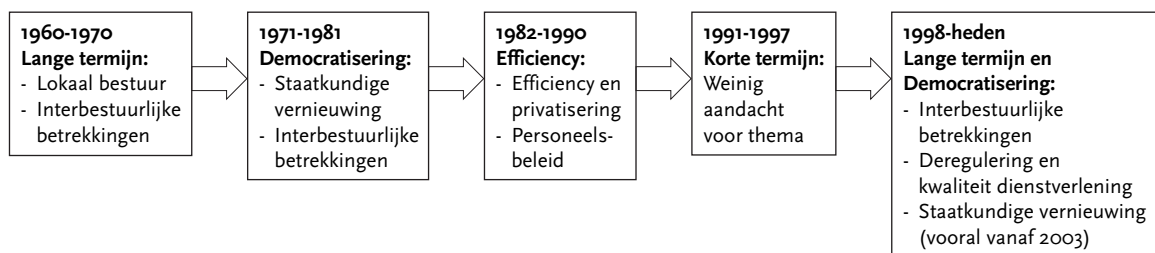
uitoefening van overheidstaken en het imago van de overheid, ook de democratisering van het representatieve systeem zelf centraal kwam te staan. De theorie voorspelt een latere opkomst van de roep om democratisering (namelijk pas rond 2010). Figuur 11 geeft de kernpunten van de opeenvolgende beleidsgeneraties rond het openbaar bestuur sinds de jaren zestig.

Onze bevindingen suggereren dus dat bij het thema openbaar bestuur en democratie de visie op de lange termijn en democratisering twee verwante perspectieven zijn, waarbij fundamentele vragen rond responsiviteit en legitimiteit de koppeling versterken. In elk geval lijkt er bij dit thema sprake van dat crisissituaties en een *sense of urgency* tussentijdse stroomversnellingen in de culturele dynamiek teweegbrengen. Dit punt is in lijn met de eerder genoemde theorie van het onderbroken evenwicht, waarin behalve de volgorde ook de duur van beleidsgeneraties kan variëren. Na de aandacht voor vernieuwing was er de afgelopen jaren weer een daling van de belangstelling voor het thema openbaar bestuur en democratie, maar niet zover terug als bij het kortetermijndenken tijdens Paars I halverwege de jaren negentig.

Conclusie

Met het voltooiën van de opbouw van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig is in Nederland het functioneren van het openbaar bestuur op de politieke agenda gekomen. Naast inhoudelijke beleidsproblemen, doelen en oplossingen hebben kabinetten steeds meer aandacht gekregen voor de vraag *hoe* het openbaar bestuur opereert en welke verbeteringen in het democratische en administratieve systeem nodig zijn. Het is een vorm van zelfreflectie die regeringen in meer of mindere mate heeft beziggehouden.

Wij hebben de politieke aandacht voor het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie onderzocht via een inhoudsanalyse van alle troon-



Figuur 11. Beleidsgeneraties rond functioneren openbaar bestuur en democratie, 1960-2007

redes tussen 1945 en 2007. Troonredes bevatten symboliek en zijn omgeven door ceremonie, maar het zijn ook de jaarlijks gepresenteerde regeringsplannen. Met uitzondering van enkele jaren bevatten troonredes in Nederland voor het overgrote deel substantiële boodschappen. De aandacht voor het functioneren van de overheid begon in de jaren zestig en liet sindsdien een dubbel patroon zien: er was gemiddeld sprake van een trend omhoog, maar wel met steeds grotere schommelingen tussen opeenvolgende periodes. Waar andere thema's van regeringsbeleid steeds meer elk hun vaste plaats in de troonrede kregen, wisselde de mate van zelfreflectie van kabinetten op het democratisch systeem en het overheidsapparaat in episodes van ongeveer tien jaar. Binnen deze golfbeweging manifesteerden zich specifieke onderwerpen waar de belangstelling naar uitging. De focus veranderde in de loop van de tijd: van zaken rond gemeentetaken en relaties tussen de bestuursniveaus, naar efficiëntieoperaties, bureaucratische controle en privatisering in de jaren tachtig, door naar deregulering en marktwerking in de jaren negentig en verder naar de kwaliteit van de publieke dienstverlening en democratische vernieuwing. Behalve in de jaren zeventig werd vooral na de eeuwwisseling in het discours over politieke legitimiteit gesproken over staatkundige vernieuwing.

Deze inhoudelijke ontwikkeling van de aandacht voor het functioneren van het openbaar bestuur op lange termijn komt voor een groot deel, maar niet helemaal, overeen met de theoretische verwachtingen en eerdere resultaten van onderzoek door De Vries (2001) over beleidsgeneraties in Nederland. De relatieve *afwezigheid* van aandacht voor het functioneren van de overheid in de jaren negentig lijkt consistent met de constatering van De Vries dat in die periode het kortetermijnperspectief de overhand had. Wij interpreteren laagconjunctuur in de aandacht, zoals in de jaren van Paars en vooral tijdens het eerste kabinet-Kok (1994-1998), als een episode van geringe zelfreflectie op het functioneren van de overheid. Er waren in die jaren vele inhoudelijke beleidsdoelen die op korte termijn moesten worden bereikt en daarbij stond marktwerking hoog in het vaandel. Over Paars werd al ruim voor het einde van de termijn gezegd dat het eigenlijk uitgeregeerd was, omdat de doelstellingen uit het coalitieakkoord waren bereikt. Rond de eeuwwisseling kwam de zorg voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening en

de effecten op lange termijn van de maatregelen die door Paars waren ingezet (of juist niet). Wel kwam eerder dan in het theoretische model ook de roep om democratisering. Onze inhoudsanalyse van troonredes laat zien dat staatkundige vernieuwing na de revolutie van Fortuyn en de deelname van D66 aan het kabinet-Balkenende II het meest prominent op de politieke agenda verscheen. De aandacht hiervoor en voor andere onderwerpen rond het thema openbaar bestuur nam in de laatste jaren echter ook weer af en schommelt nu rond een middenniveau.

De achterliggende benadering bij het relatieve aandachtsparadigma is de theorie over culturele dynamiek. In dit artikel ontbreekt de ruimte voor een uitgebreide theoretische beschouwing, maar we willen wel enkele punten noemen waar deze theorie ons inziens kan worden aangevuld. De theorie over beleidsgeneraties gaat uit van een universele en op het eerste gezicht wat los van nationale instituties staande golfbeweging in de aandacht. Onderzoek naar de dynamiek van het Nederlandse integratiebeleid liet al zien dat institutionele arena's en politieke en andere actoren aandachtswisselingen vorm en tempo geven (Scholten en Timmermans 2004). Dit blijkt ook uit ons onderzoek: verschuivingen van de aandacht kunnen niet los worden gezien van politieke en institutionele condities en actoren binnen en steeds meer ook buiten de gevestigde politieke orde (zoals Pim Fortuyn) speelden als *policy entrepreneurs* een mobiliserende rol bij de aandacht voor democratie en overheidsprestaties. Grote subthema's zoals efficiëntie, bureaucratische controle en staatkundige vernieuwing kwamen prominent op de agenda met of na het aantreden van regeringen die zich op deze punten profileerden. Ook de laagconjunctuur in de aandacht in de jaren negentig lijkt ons geen kwestie van een onzichtbare hand van culturele dynamiek, maar de expressie van andere prioriteiten van coalitiepartijen, die tijdens Paars het primaat bij de markt legden. Naast de hoeveelheid aandacht voor de diverse onderwerpen was het ook de toon die met het coalitieprofiel mee varieerde.

Omslagpunten in de aandacht voor het openbaar bestuur waren dus vaak momenten van een regeringswisseling, al waren veranderingen in de belangstelling niet in alle gevallen drastisch. Sommige coalities die aan een tweede termijn begonnen, maakten het thema wel meer of minder prominent (dit was vooral het geval bij Kok II in 1998). Wellicht

was dit een kwestie van incubatietijd van beleidsverandering (Polsby 1984). Het effect van regeringswisselingen op de aandacht voor het openbaar bestuur en de democratie is wel groter dan bij veel andere beleidsthema's, waarvoor de aandacht in troonredes in de loop van de jaren steeds constanter en ook gefragmenteerder is geworden (Breeman e.a. 2008a). Wij denken dat dit te maken heeft met het thema van openbaar bestuur en democratie zelf en met de institutionele arena waarin het doorgaans uitgebreid ter tafel komt: de kabinetsformatie. Aandacht voor het openbaar bestuur is een fundamenteel en zelfreflectief thema. Als het politieke aandacht krijgt, dan is dit omdat partijen het expliciet op de agenda voor de komende periode willen plaatsen, steeds met een duidelijke nadruk. Zoals ook over departementale herschikkingen altijd tijdens kabinetsformaties wordt besloten. Dit is niet alleen voor politiek wisselgeld bij de portefeuillevreiding tussen partijen, het is ook de organisatorische expressie van aandacht en toon. In dit artikel baseren wij ons op troonredes, in volgend werk zullen we ook regeerakkoorden en andere bronnen zoals kamervragen en parlementaire debatten in de analyse van de politiek van de aandacht betrekken om deze hypothese over kabinetsinvloed verder te onderzoeken. Hierbij zullen we Nederland ook met andere landen vergelijken.

Ten slotte laat onze analyse van de aandacht voor openbaar bestuur in troonredes zien dat de duur van beleidsgeneraties kan variëren en dat het model van beleidsgeneraties aangevuld kan worden met politieke contextfactoren. De cyclus van aandacht kent vertragingen en stroomversnellingen. Dit wijst op de wisselwerking van endogene en exogene factoren, internationale ontwikkelingen die de aandacht op bepaalde onderwerpen richten; en binnenlandse gebeurtenissen die in het discours over de legitimiteit en responsiviteit van het openbaar bestuur eveneens politieke betekenis krijgen bij de vorming van de agenda van kabinetten. Hoewel zoals gezegd democratisering en het perspectief op lange termijn soms moeilijk te onderscheiden aandachtspaaradigma's zijn, is de meest in het oog springende afwijking in de aandachtscyclus toch de recente en eerder dan theoretisch verwachte nadruk op democratisering. Maar als we goed kijken, dan is er in plaats van een versnelling wellicht juist sprake van een vertragingseffect. Democratisering is in ons onderzoek zichtbaar als aandacht voor staatkundi-

ge vernieuwing en hierbij ontstond in de loop van jaren een Calimero-syndroom bij D66, de partij die bij elke regeringsdeelname sinds 1973 rond dit onderwerp haar bescheiden agendamaakt probeerde aan te wenden, maar de politieke weerstand nauwelijks het hoofd kon bieden. Na de rond het thema stille jaren van Paars in de jaren negentig kreeg D66 tijdens kabinet-Balkenende II een herkansing. De rol van *policy entrepreneurs*, het gebruik van de kabinetsformatie en de jaarlijkse troonrede als *venues* voor agendavorming en de tempowisselingen en frictie bij het uitvoeren en het opnieuw aanpakken van voornemens zijn factoren uit de theorie van het doorbroken evenwicht die de theorie van beleidsgeneraties meer politieke context verschaffen.

Ons onderzoek laat dus zien dat cycli van politieke aandacht meer met institutionele venues en politieke actoren verbonden zijn dan de theorie over beleidsgeneraties doet vermoeden. Het grootschalige longitudinale onderzoek waar deze bijdrage deel van uitmaakt, is erop gericht om cycli van politieke aandacht systematisch in kaart te brengen en te verbinden met de specifieke Nederlandse institutionele arena's en venues en de rol van politieke actoren. Dit biedt tegelijkertijd kansen om te kunnen anticiperen op toekomstige beleidsontwikkelingen.

Hoewel we voorzichtig moeten zijn met voorspellingen omdat gebeurtenissen in de maatschappelijke en politieke omgeving tot een tussentijdse trendbreuk kunnen leiden, verwachten wij dat de aandacht voor democratisering en het perspectief op lange termijn plaats maakt voor het thema efficiëntie, zoals de theorie over beleidsgeneraties ook voorspelt. Wat de democratisering betreft, lijken vernieuwers langzamerhand wel een aantal illusies armer en is er nu eerder sprake van 'heruitvinden' van de oude politiek. De eerder geopenbaarde langetermijnproblemen, zoals de vergrijzing en het klimaatprobleem, maar ook de bestrijding van het terrorisme, geweld en vandalisme op straat en de recente financiële crisis, zullen de overheid ertoe brengen pragmatisch beleid te ontwikkelen waarbij efficiëntie en controle centraal staan. Daarbij verwachten wij eerder *meer* dan minder overheids-toezicht. Het kabinet-Balkenende IV kreeg al snel een reputatie van 'stevig aanpakken'. De jongste troonrede van september 2008 sprak deze taal nog duidelijker dan de voorgaande. Het gaat hierbij ook om sturing rond collectieve voorzieningen, waarbij

privatisering en marktwerking inmiddels een deel van hun glans hebben verloren.

Centrale sturing als concept bij een daadkrachtige en efficiënte overheid, het is misschien weer even wennen, maar het huidige kabinet lijkt op dit spoor zoekende te zijn. Anders dan in het verleden, gaat het bij dit 'meer' sturen niet om meer overheid. De grote bezuinigingsronde op het overheidspersoneel onder leiding van de speciaal benoemde 'super-secretaris-generaal' Roel Bekker getuigt hiervan. Er wordt gezocht naar nieuwe sturingsarrangementen, waarbij de centrale overheid zoekende is naar slimme manieren van controle en toezicht via sturing op afstand en samenwerking met decentrale overheden en maatschappelijke partners. Zo neemt het kabinet bij de nieuwe Deltaplannen bijvoorbeeld een duidelijk sturende rol en kiest zij daarnaast ook voor

een 'deltaregisseur' die het hele programma moet coördineren. Wij verwachten dat de deltaregisseur zijn effectiviteit uit coördinerende competenties zal moeten halen; een nieuwe omvangrijke ambtelijke organisatie zal niet worden toegelaten.

Tegelijkertijd klinkt er vanuit de omgeving van het openbaar bestuur steeds meer kritiek op het gebrek aan inhoudelijke deskundigheid van de ambtelijke top, omdat met het opzetten van de Algemene Bestuursdienst in de jaren negentig de nadruk sterk op procesmanagement is komen te liggen (*NRC Handelsblad*, 13 september 2008). Wij verwachten dat bestuurlijke daadkracht, efficiëntie en het zoeken naar een balans tussen de procesmatige en inhoudelijke kant van beleidsvoorbereiding de komende tien jaar centrale aandachtspunten rond het functioneren van het openbaar bestuur zullen zijn.

Appendix 1: Hoofdcategorieën in het codeboek

1. Macro-economie en belastingen
2. Burgerrechten, immigratie en integratie
3. Gezondheid
4. Landbouw en visserij
5. Arbeidsmarkt
6. Onderwijs en cultuur
7. Milieu
8. Energie
10. Verkeer en vervoer
12. Justitie, rechtspraak en criminaliteit
13. Sociale zaken
14. Huisvestingsbeleid en stadsontwikkeling
15. Ondernemingen, binnenlandse handel en commercie
16. Defensie
17. Wetenschappelijk onderzoek, technologie en communicatie
18. Buitenlandse handel
19. Buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking
20. Functioneren openbaar bestuur en democratie
21. Publiek natuur- en waterbeheer

De categorieën 9 en 11 zijn opengelaten, dit in navolging van de topicvolgorde in de codeboeken van de VS en Denemarken.

Appendix 2: Subcategorieën in hoofdcategorie 20, Functioneren openbaar bestuur en democratie

- 2000: Algemeen (ook combinaties van subtopics)
- 2001: Interbestuurlijke betrekkingen (rijk-provincies-gemeenten-regio's)
- 2002: Overheidsefficiëntie en toezicht op bureaucratie
- 2003: PTT, Postdiensten
- 2004: Personeel in overheidsdienst
- 2005: Benoemingen
- 2006: (Koninklijke) onderscheidingen
- 2007: Rijksinkoop, contracten, uitbesteding, aanbestedingen
- 2008: Overheidsgebouwen, Rijksgebouwendienst, staatseigendom
- 2009: Belastingdienst
- 2010: Strafrechtelijke vervolging ministers/minister-president
- 2011: Relatie regering en parlement, formatiebesprekingen, struikelen kabinet
- 2012: Verkiezingen, verkiezingscampagnes
- 2015: Claims tegen de overheid
- 2016: Regeling en toezicht lagere overheden
- 2017: Staatskundige vernieuwing
- 2018: Rampenbestrijding
- 2030: Nationale feestdagen
- 2031: Zaken rond het Koninklijk Huis en adel
- 2097: Specifieke ontwikkelingen binnen politieke partijen
- 2099: Overige

Noten

- 1 Dank aan Marcel Hanegraaff, Nanette Kistemaker en Judith van Krieken voor hun codeerwerk van de troonredes, Josta de Hoog voor haar onderzoeksassistentie en Sebastiaan Princen, Michiel de Vries en twee anonieme referenten voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Het onderzoek voor dit artikel is financieel ondersteund door Campus Den Haag van de Universiteit Leiden, het Milieu en Natuurplanbureau en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 2 Voor een uitgebreidere bespreking van de gevolgde onderzoeksstrategie, zie Breeman e.a. (2008a).
- 3 Het codeboek is opgesteld voor de analyse van diverse bronnen waaronder wetgeving, regeerakkoorden en de media, dus niet alleen voor inhoudsanalyse van troonredes.

- 4 Alle landenteams hebben deze codeerregel toegepast.
- 5 Het gaat hierbij om verwijzingen in uitspraken op alle mogelijke terreinen, waaronder openbaar bestuur. Specifieke uitspraken over buitenlands beleid (al dan niet bilateraal of via internationale organisaties of de EU) zijn onder het thema buitenlands beleid ondergebracht.
- 6 De korte piek na het einde van de Tweede Wereldoorlog is niet meegerekend. Hierbij ging het om normalisatie van de binnenlandse verhoudingen. De Vries ziet die periode overigens als jaren van denken op korte termijn, hetgeen wel overeenstemt met het doel de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen te normaliseren.

Literatuur

- Bachrach, P. en M.S. Baratz, 1970, *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York: Oxford University Press.
- Baumgartner, F. en B. Jones, 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Breeman, G. en A. Timmermans, 2007, *Responsieve overheid. Politieke en maatschappelijke agendavorming, Nederlands codeboek*, Wageningen/Leiden.
- Breeman, G., D. Lowery, C. Poppelaars, S. Resodihardjo, A. Timmermans en J. de Vries, 2008a, 'Political Attention in a Coalition System: Analyzing Queen's Speeches in the Netherlands 1945-2007'. *Acta Politica* (te verschijnen).
- Breeman, G., W. van Noort en M.R. Rutgers (red.), 2008b, *De Bestuurlijke Kaart van Nederland*, Bussum: Coutinho.
- Downs, A., 1972, 'Up and Down with Ecology – The "Issue-Attention Cycle"'. *The Public Interest*, 28(2): 38-50.
- Jones, B. en F. Baumgartner, 2005, *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kingdon, J., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, New York: HarperCollins.
- Lynn, L., 2006, *Public Management: Old and New*, New York: Routledge.
- Namenwirth, J.Z. en R. Ph. Weber, 1987, *Dynamics of Culture*, Boston: Allen & Unwin.
- Meer van der, F., 2008, 'Een toekomst met ambtenaren: de behoefte aan bijzondere werknemers'. *Bestuurswetenschappen*, 62(1): 36-53.
- Osborne, D. en T. Gaebler, 1992, *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert, 2004, *Public Management Reform. A Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Polsby, N., 1984, *Political Innovation in America. The Politics of Policy Innovation*, New Haven: Yale University Press.
- Rochefford, D. en R. Cobb, 1994, *The Politics of Problem Definition*, Chicago: University of Chicago Press.
- Schattschneider, E., 1960, *The Semisovereign People*, New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Scholten, P. en A. Timmermans, 2004, 'Doorbraken en zachte landingen in het Nederlandse immigrantenbeleid. Een theoretische analyse van beleidsdynamiek'. *Beleidswetenschap*, 19(1): 3-30.
- Stoker, G., 2006, 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?' *American Review of Public Administration* 36 (1), 41-57.
- Timmermans, A., 2003, *High Politics in the Low Countries*, Aldershot: Ashgate.
- Vries, M. de, 1999, 'Het idee van beleidsgeneraties: Een aanzet tot het ontwikkelen van een positieve theorie over beleidsverandering'. *Beleidswetenschap*, 14(3): 207-231.
- Vries, M. de, 2001, 'Het belang van de verwaarlozing: Een beleidsanalyse van de kabinetten Kok'. *Beleidswetenschap*, 16(5): 379-399.